

# Die innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge am Beispiel des GATT und der Europäischen Sozialcharta

*Manfred Zuleeg* \*)

## *I. Die umstrittenen Vertragswerke*

### 1. Das GATT

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947, nach der englischen Bezeichnung General Agreement on Tariffs and Trade GATT abgekürzt, leistete schon manche nützliche Dienste beim Abbau von Handelsschranken im internationalen Verkehr. Es gab den entscheidenden Anstoß zur Liberalisierung des Welthandels nach einer Periode der Autarkiebestrebungen und protektionistischer Maßnahmen.

---

\*) Dr. iur., Professor an der Universität Bonn.

Abkürzungen: AJIL = American Journal of International Law; AöR = Archiv des öffentlichen Rechts; ArchVR = Archiv des Völkerrechts; AuR = Arbeit und Recht; BABl. = Bundesarbeitsblatt; BFH = Bundesfinanzhof; BFHE = Entscheidungen des Bundesfinanzhofs, Amtliche Sammlung; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BGH = Bundesgerichtshof; BGHZ = Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, Amtliche Sammlung; BR = Bundesrat; BStBl. = Bundessteuerblatt; BT = Bundestag; BVerfG = Bundesverfassungsgericht; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Amtliche Sammlung; B.-VG. = Bundes-Verfassungsgesetz (Österreich); BYIL = British Yearbook of International Law; BZBl. = Bundeszollblatt; CdDE = Cahiers de droit européen; EFG = Entscheidungen der Finanzgerichte; EuGH = Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; EuR = Europarecht; FG = Finanzgericht; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; JBl. = Juristische Blätter (Wien); JIR = Jahrbuch des Internationalen Rechts; JZ = Juristenzeitung; KSE = Kölner Schriften zum Europarecht; ÖstJZ = Österreichische Juristenzeitung; ÖstVfGH = Österreichischer Verfassungsgerichtshof; ÖZöR = Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht; OGH = Oberster Gerichtshof (Österreich); RGZ = Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Amtliche Sammlung; Rs. = Rechtssache; Rspr.EuGH = Rechtsprechung des Gerichtshofs; VVdStRL = Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer.

Die wesentlichen Instrumente zur Bekämpfung der Handelsbeschränkungen, die das GATT zur Verfügung stellt, sind: eine Meistbegünstigungsklausel, Vorschriften über die Herabsetzung von Zöllen, die Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen, die Aufhebung steuerlicher Diskriminierungen und anderer Benachteiligungen von Waren ausländischer Herkunft und — auf Grund einer Vertragsänderung im Jahre 1954 — die Verhinderung von Ausfuhrsubventionen. Gegen Dumping dürfen sich die Mitgliedstaaten zur Wehr setzen.

Gegenwärtig machen sich Zeichen einer zurückgehenden Bereitwilligkeit der Staaten bemerkbar, bestehende Handelshemmnisse abzubauen und neue nicht zu schaffen. Sogar im Gemeinsamen Markt zeigen sich Tendenzen einer rückläufigen Offenheit der Handelspolitik. Es droht daher die Gefahr, daß die Welthandelsordnung wiederum in abgekapselte Einheiten auseinanderfällt, die nicht in der Lage sind, autarke Wirtschaftspolitik zu betreiben, so daß die gegen den internationalen Handelsaustausch errichteten Mauern eine allgemeine Einbuße an Wohlfahrt zur Folge haben.

Auf internationaler Ebene ist es trotz der Regeln des GATT bisher nicht gelungen, die Entwicklung gegen den freien Welthandel einzudämmen. Angesichts der bedrohlichen Situation muß man sich Gedanken machen, ob den materiellen Regeln des GATT nicht zusätzlich im innerstaatlichen Bereich zur Wirksamkeit verholfen werden könnte, indem die staatlichen Verwaltungsbehörden und Gerichte die Regeln anwenden. Verstößt der betreffende Mitgliedstaat gegen die Regeln, könnten diese letzten Endes durch die rechtssprechende Gewalt doch durchgesetzt werden. Eine von den Regeln begünstigte Privatperson, die willens ist, die Gerichte anzurufen, wird sich zu meist finden.

Nun hat aber der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in seinem Urteil vom 12. Dezember 1972 <sup>1)</sup> den Regeln des GATT die Eigenschaft abgesprochen, Rechte der Gemeinschaftsangehörigen zu begründen <sup>2)</sup>, so daß eine Anwendung durch den innerstaatlichen Richter ausscheiden müsse <sup>3)</sup>. Staatliche Gerichte haben ebenfalls entschieden, daß sich Einzelne

<sup>1)</sup> EuGH, Rs. 21—24/72 (*International Fruit Company N. V. v. Produktschap voor Groenten en Fruit*), Rspr.EuGH XVIII, 1219 (1229).

<sup>2)</sup> Stefan A. Riesenfeld, AJIL Bd. 67 (1973), S. 504 (507 f.), bemerkt zu Recht, daß dies eigentlich der Tendenz des EuGH nicht entspreche, subjektive Rechte und Pflichten anzunehmen; die Ausnahme sei auf den strengeren Charakter des supranationalen Rechts im Gegensatz zum Völkerrecht zurückzuführen.

<sup>3)</sup> Hier kann und soll der Frage nicht nachgegangen werden, auf welche Weise der EuGH dazu kommt, sich zu den Wirkungen des GATT im innerstaatlichen Bereich zu äußern. Siehe dazu Eberhard Millar g, EuR 1973, S. 148 ff.

nicht auf das GATT berufen könnten<sup>4)</sup>. Läuft diese Abneigung der Richter, die Regeln des GATT für innerstaatlich unanwendbar zu halten, nicht dem Anliegen des Vertragswerks zuwider, den internationalen Handelsverkehr zu liberalisieren?

## 2. Die Europäische Sozialcharta

Die Frage nach der innerstaatlichen Anwendbarkeit stellt sich auch für die Europäische Sozialcharta. Sie wurde im Rahmen des Europarats ausgehandelt und am 18. Oktober 1961 unterzeichnet<sup>5)</sup>. Teil I enthält die Bekundung des Willens der Vertragsparteien, eine Reihe von »Rechten und Grundsätzen« auf sozialem Gebiet zu gewährleisten. Gebunden erachten sich die Staaten allerdings nur an die in Teil II festgelegten Verpflichtungen, von denen bestimmte Verpflichtungen ausgeschlossen werden können (Art. 20). In Teil II ist von einem Recht auf Arbeit die Rede; ferner sind dort Rechte auf gerechte, auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen und auf ein gerechtes Entgelt verzeichnet. Arbeitnehmern und Arbeitgebern wird die Freiheit des Zusammenschlusses zugebilligt. Art. 6 Ziff. 4 erkennt das Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber auf kollektive Maßnahmen einschließlich des Streikrechts im Falle von Interessenkonflikten an. Jugendliche und Kinder sowie Arbeitnehmerinnen genießen Arbeitsschutz; Rechte auf Berufsberatung und auf berufliche Ausbildung, auf Schutz der Gesundheit, auf soziale Sicherung, auf Fürsorge, auf Inanspruchnahme sozialer Dienste, auf Eingliederung Behinderter schließen sich an. Die Vertragsparteien verpflichten sich zum Schutze der Familie; das Recht der Mütter und Kinder auf wirtschaftlichen und sozialen Schutz ist zu sichern. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer soll erleichtert werden, Wanderarbeitnehmer und ihre Familien sollen ein Recht auf Schutz und Beistand haben. Nach Art. 18 Ziff. 4 erkennen die Vertragsparteien das Recht ihrer Staatsangehörigen an, das Land zu verlassen, um im Hoheitsgebiet anderer Vertragsparteien eine Erwerbstätigkeit auszuüben.

---

<sup>4)</sup> In der Bundesrepublik Deutschland vor allem der BFH (Urteil vom 25. 2. 1959), BFHE 68, 431 (435); (Bescheid vom 11. 3. 1959), BStBl. 1959 III, 486 = BFHE 69, 604 (612); (Urteil vom 26. 7. 1961), BStBl. 1961 III, 411 = BFHE 73, 399 (411); (Urteil vom 29. 4. 1969), BZBl. 1969, S. 1007; FG Hamburg (Urteil vom 29. 10. 1969), EFG 1970, S. 145; FG München (Urteil vom 10. 12. 1969) EFG 1970, S. 144. In den Vereinigten Staaten ist die Rechtsprechung zu dieser Frage kontrovers; Nachweise bei *Riesenfeld*, AJIL Bd. 65 (1971), S. 548 f.

<sup>5)</sup> Vgl. zur Entstehungsgeschichte *Andreas Khol*, JBl. 1965, S. 75.

Die herrschende Meinung lehnt es ab, allen diesen Vorschriften innerstaatliche Anwendbarkeit zuzusprechen<sup>6)</sup>. Man stützt sich dabei hauptsächlich auf die Erläuterung zu Teil III der Charta (Art. 20) im Anhang, also auf eine ziemlich versteckte Klausel<sup>7)</sup>, nach der Einverständnis darüber besteht, daß die Charta rechtliche Verpflichtungen internationalen Charakters enthält, deren Durchführung ausschließlich der in ihrem Teil IV vorgesehenen Überwachung unterliegt. Nach Art. 38 ist der Anhang Bestandteil der Charta. Eine Mindermeinung im Schrifttum hat gegen den generellen Ausschluß innerstaatlicher Anwendbarkeit Stellung bezogen und einige Rechte für unmittelbar anwendbar gehalten, insbesondere das Recht auf kollektive Maßnahmen nach Art. 6 Ziff. 4 und die Ausreisefreiheit zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nach Art. 18 Ziff. 4 der Charta. Der Erläuterung zu Teil III im Anhang wird nur die Bedeutung beigemessen, andere internationale Verfahren auszuschließen<sup>8)</sup>.

Die zunehmende Bedeutung der sozialen Rechte in der öffentlichen Diskussion und die fehlende Präzisierung des Sozialstaatsprinzips werfen die Frage auf, ob man sich nicht die Auffassung der Mindermeinung zu eigen machen sollte, um durch die innerstaatliche Anwendung zumindest einiger Rechte der Charta dem sozialen Rechtsstaat konkretere Gestalt zu geben.

## *II. Die innerstaatliche Geltung als Voraussetzung der innerstaatlichen Anwendbarkeit*

### 1. Der Unterschied zwischen innerstaatlicher Geltung und innerstaatlicher Anwendbarkeit

Die innerstaatliche Anwendbarkeit war lange Zeit ein Stiefkind der Völkerrechtslehre. Diese befaßte sich ausgiebig mit dem Theorienstreit zwischen Monismus und Dualismus, zwischen der Transformations- und der Adoptionslehre und vernachlässigte darüber die Probleme der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge. Neuerdings sind jedoch zwei Monografien zu dem Thema erschienen, eine aus der Feder des deut-

---

<sup>6)</sup> Denkschrift der Bundesregierung zur Europäischen Sozialcharta, BT-Drucksache IV/2117 = BABl. 1965, S. 224; A. D e l p é r é e, Les droits sociaux et la Charte Sociale Européenne, Revue des droits de l'homme Bd. 1 (1968), S. 549 (575); Peter L e r c h e, Verfassungsrechtliche Zentralfragen des Arbeitskampfes (1968), S. 82 f.; Wilhelm W e n g l e r, Die Unanwendbarkeit der Europäischen Sozialcharta im Staat (1969), S. 10.

<sup>7)</sup> Die Verfechter einer unmittelbaren Anwendbarkeit zumindest des Streikrechts schenken ihr anfangs denn auch keine Beachtung; vgl. Thilo R a m m, AuR 1967, S. 97; anders dann später d e r s., Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten (1970), S. 30.

<sup>8)</sup> So vor allem Albert B l e c k m a n n, CdDE 1967, S. 388 (406).

schen Völkerrechtlers B l e c k m a n n , die andere aus der des Schweizers K o l l e r <sup>9)</sup>. Beide wollen den Theorienstreit zwischen Monismus und Dualismus, zwischen Transformations- und Adoptionslehre von der innerstaatlichen Anwendbarkeit trennen <sup>10)</sup>. Sie halten zu diesem Zwecke innerstaatliche Geltung und innerstaatliche Anwendbarkeit auseinander <sup>11)</sup>.

Monistische und dualistische Theorien wollen das Verhältnis von Völkerrecht zu nationalem Recht klären. Im Rahmen dieser Theorien werden die Rangordnung der Rechtssätze und der Weg erörtert, wie die Rechtssätze des Völkerrechts innerstaatliche Verbindlichkeit erlangen <sup>12)</sup>. In der heute vertretenen Auffassung sind beide Theorien zu gleichwertigen Deutungsschemata geworden, die radikale monistische Theorie konnte sich nicht durchsetzen <sup>13)</sup>.

Transformations- und Adoptionslehre wollen ergründen, in welcher Eigenschaft das Völkerrecht innerstaatlich gilt, ob als Landesrecht oder als Völkerrecht <sup>14)</sup>. Davon könnte das Normregime abhängen. In Wahrheit unterscheiden sich indessen beide Lehren in keinem sachlichen Punkt. Sie halten wiederum nur verschiedene Erklärungsmodelle bereit. Einig ist man sich vor allem darüber, daß der Staat, in dessen Bereich der Inhalt der Völkerrechtsnorm gelten soll, die innerstaatliche Geltung anordnen muß <sup>15)</sup>, sei es durch Umgießung in nationales Recht (Transformation), sei es durch Verpflichtung auf die Normen des Völkerrechts (Adoption oder Vollzugsbefehl <sup>16)</sup>). Zur Erfüllung einer völkerrechtlichen Verpflichtung verbleibt dem

---

<sup>9)</sup> B l e c k m a n n , Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, Versuch einer Theorie des self-executing treaty auf rechtsvergleichender Grundlage (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 123) (1970) im folgenden zit.: Anwendbarkeit; Arnold K o l l e r , Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge und des EWG-Vertrags im innerstaatlichen Bereich (Schweizerische Beiträge zum Europarecht, Bd. 8) (1971).

<sup>10)</sup> B l e c k m a n n , Anwendbarkeit, S. 58; K o l l e r , a.a.O., S. 120.

<sup>11)</sup> Ebenso Raoul F. K n e u c k e r , JBl. 1968, S. 598 (606 Anm. 49); Theo Ö h l i n g e r , Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht (1973), S. 112, 134, 137, der dabei die Adoptionslehre zugrunde legt.

<sup>12)</sup> Vgl. z. B. Herbert M i e h s l e r , JBl. 1965, S. 566.

<sup>13)</sup> Dazu Heinz W a g n e r , AöR Bd. 89 (1964), S. 212 ff.

<sup>14)</sup> Ignaz S e i d l - H o h e n v e l d e r n , Völkerrecht (2. Aufl. 1969), S. 107 f.

<sup>15)</sup> Die Terminologie »Rechtsanwendungsbefehl« oder »Vollzugsbefehl« führt in die Irre; vgl. Jörg Manfred M ö s s n e r , ÖZöR Bd. 25 (1974), S. 135 (136). In Österreich verleitet die Bezeichnung zu der Vorstellung, daß ein zur Rechtsanwendung ungeeigneter Vertrag zunächst einmal angewendet werden müßte, bis der Verfassungsgerichtshof dies untersagt (so Christian Z e i l e i s s e n , ÖZöR Bd. 21 [1971], S. 317 [330]).

<sup>16)</sup> Deshalb auch Vollzugslehre genannt. Ich ziehe die Bezeichnung Adoptionslehre vor, um jeden Anklang an den Verwaltungsvollzug zu vermeiden, der die Anwendung des Rechtssatzes durch die Verwaltungsbehörden bedeutet.

Staat auch noch der Weg einer selbständigen Gesetzgebung, sofern der Vertrag nicht anders bestimmt<sup>17)</sup>.

In den Vereinigten Staaten erklärt die Verfassung die abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge insgesamt zum übergeordneten Recht des Landes. Dennoch ist man sich seit 1829, als Chief Justice Marshall seinen berühmt gewordenen Spruch fällte<sup>18)</sup>, darüber einig, daß trotz allgemeiner Geltungsanordnung nicht alle völkerrechtlichen Verträge *self-executing* sind, vom innerstaatlichen Richter also angewendet werden dürfen<sup>19)</sup>. Der Unterschied läßt sich aus dem Wesen der Anwendung als Konkretisierung eines Rechtssatzes für einen Einzelfall ergründen<sup>20)</sup>. Diese obliegt unabhängig von der Ausgestaltung der Verfassung in allen modernen Staaten in der Regel den Verwaltungsbehörden und Gerichten. Unter dem Begriff der innerstaatlichen Anwendbarkeit faßt man die spezifischen Voraussetzungen zusammen, unter denen gerade diese staatlichen Organe völkerrechtliche Rechtssätze als Obersatz für ihre Schlüsse auf die Rechtsfolge verwenden dürfen. Die Anordnung der innerstaatlichen Geltung ist hingegen nicht auf bestimmte Organe beschränkt. Sie erfaßt auch die Gesetzgebungsorgane und die Regierung als Staatslenkungsorgan.

Es erscheint zwar auf den ersten Blick verwunderlich, wenn der Gesetzgeber, der vorwiegend die Geltungsanordnung ausspricht, sich selbst Anweisungen für sein zukünftiges Verhalten gibt. Betrachtet man aber das Zusammenspiel mit dem völkerrechtlichen Vertrag, aus dem eigentlich die Bindungen erwachsen, wird der Vorgang erklärlich. Dem Inhalt des völkerrechtlichen Vertrags wird je nach der Verfassung eine besondere Wirkung zuerkannt. So bescheidet in der Bundesrepublik Deutschland der Satz *pacta sunt servanda* als allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne von Art. 25 GG die freie Entscheidungsgewalt des einfachen Gesetzgebers, sobald die Geltungsanordnung erteilt worden ist und der völkerrechtliche Ver-

<sup>17)</sup> Die Verfassung kann diesen Weg vorschreiben. Als Beispiel wird dafür häufig Großbritannien angeführt, z.B. bei F.M. van Asbeck, *La Charte Sociale Européenne: sa portée juridique, la mise en oeuvre*, in: *Mélanges Henri Rolin* (1964), S. 427 (439). Die britische Verfassungsrechtslage läßt sich aber nicht auf diese einfache Formel bringen; siehe Bleckmann, *Anwendbarkeit* (Anm. 9), S. 41 ff.

<sup>18)</sup> *Foster v. Neilson*, 27 U.S. 253, 314 (1829).

<sup>19)</sup> Näheres bei Koller (Anm. 9), S. 31 ff.; Jean Russotto, *L'application des traités self-executing en droit américain* (1969), insbes. S. 151 f.

<sup>20)</sup> Koller, a. a. O., S. 57; kritisch dazu Mössner, *ÜZöR* Bd. 25 (1974), S. 135 (137). Unklar Bleckmann, *Anwendbarkeit* (Anm. 9), S. 66 einerseits, wo der Verfasser verschiedene Anwendungsformen aufzählt, darunter den »Vollzug durch den Gesetzgeber«, S. 70 andererseits, wo auf verschiedene »Prozesspositionen« des materiellen Rechts abgestellt wird.

trag in Kraft tritt, auch wenn die einzelnen Normen des Vertrags dadurch nicht ihrerseits zu allgemeinen Regeln des Völkerrechts werden<sup>21)</sup>. Im Bundesstaat setzt sich der völkerrechtliche Vertrag gegenüber dem Gesetzgeber der Gliedstaaten durch<sup>22)</sup>. Die innerstaatliche Geltung kann auf Grund verfassungsgerichtlichen Spruchs entfallen, auch wenn die einmal eingegangene völkerrechtliche Verpflichtung bestehen bleibt. Selbst der Gesetzgeber darf dann die verfassungswidrige Verpflichtung nicht mehr erfüllen, es sei denn, er beschließt eine Verfassungsänderung. Erst recht dürfen sich die Verwaltungsbehörden und Gerichte nur auf einen Satz des Völkerrechts stützen, wenn seine innerstaatliche Geltung angeordnet und nicht durch das Verfassungsgericht wieder aufgehoben worden ist.

Hat der Vertrag innerstaatliche Geltung erlangt, muß die jeweilige Bestimmung auch zur Anwendung geeignet<sup>23)</sup> und freigegeben sein. Die innerstaatliche Geltung ist also stets Voraussetzung der innerstaatlichen Anwendbarkeit<sup>24)</sup>, aber nicht alle Vertragsbestimmungen, deren innerstaatliche Geltung angeordnet worden ist, sind auch von den Verwaltungsbehörden und Gerichten anzuwenden<sup>25)</sup>. Umgekehrt beschränkt sich die innerstaatliche Geltung nicht allein auf die unmittelbar anwendbaren Vertragsbestimmungen<sup>26)</sup>.

---

<sup>21)</sup> Friedrich Berber, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 1: Allgemeines Friedensrecht (1960), S. 100 f.; Theodor Maunz/Günther Dürig/Roman Herzog, Kommentar zum GG, Stand 1973, Rdnr. 30 zu Art. 25; BVerfG (Beschluss vom 9. 6. 1971) E 31, 145 (178). Das BVerfG hat damit weitergehenden Forderungen nach Unwirksamkeit entgegenstehenden Gesetzesrechts (vgl. etwa Wilhelm Grewe, VVdStRL 12 [1954], S. 129 [149]; Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar Bd. 1 [2. Aufl. 1966] Anm. III 2 b zu Art. 25) eine Absage erteilt.

<sup>22)</sup> Zur abweichenden Rechtslage bei »überkommenen Verpflichtungen« in der Bundesrepublik Deutschland: BVerfG (Urteil vom 23. 3. 1957) E 6, 309; kritisch dazu Joseph H. Kaiser, ZaöRV Bd. 18 (1957/58), S. 526 ff.

<sup>23)</sup> Zu Recht betont von Roman Herzog, JZ 1966, S. 657.

<sup>24)</sup> Bleckmann, Anwendbarkeit (Anm. 9), S. 114; Koller (Anm. 9), S. 67; BGH (Urteil vom 24. 5. 1955) BGHZ 17, 309 (313); OGH (Öst.) Bd. V (1923) Nr. 316, S. 765 (767).

<sup>25)</sup> Max Sørensen, Die Verpflichtungen des Staates im Bereich seiner nationalen Rechtsordnung auf Grund eines Staatsvertrages, in: Menschenrechte im Staatsrecht und im Völkerrecht, hrsg. von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät an der Universität Wien (1967), S. 15 (26).

<sup>26)</sup> Anderer Ansicht Walter Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht (1967), S. 173; Zeileissen, ÜZöR Bd. 21 (1971) S. 317 (339); FG Hamburg (Urteil vom 29. 10. 1969), EFG 1970, S. 145; wie hier: Bleckmann, ZaöRV Bd. 31 (1971), S. 271 (282); Günther Winkler, JBl. 1961, S. 8 (9).

## 2. Die Anordnung innerstaatlicher Geltung für das GATT und für die Europäische Sozialcharta

Die Regeln des GATT waren ursprünglich Bestandteile des auf der Konferenz von Havanna erarbeiteten Vertrags über die Errichtung einer internationalen Handelsorganisation, die sogenannte Havanna-Charta, die aber nicht die Zustimmung einer ausreichenden Zahl von Staaten fand. Man löste daher die handelspolitischen Teile heraus und legte sie in einem besonderen Abkommen nieder, eben dem GATT. Um die Notwendigkeit des Einverständnisses einer Zweidrittelmehrheit des Senats in Washington zu vermeiden, einigte man sich 1947 auf ein vorläufiges Protokoll, das keines Ratifikationsverfahrens bedurfte. Die meisten Mitgliedstaaten entschlossen sich dennoch zu diesem Verfahren, so auch die Bundesrepublik Deutschland<sup>27)</sup> und Österreich<sup>28)</sup>, die auf Grund des Protokolls von Torquay dem Vertragswerk beitraten<sup>29)</sup>. In anderen Staaten wie etwa in den USA ist kraft Verfassungsrechts die innerstaatliche Geltung auch ohne Ratifikationsverfahren gesichert.

Die Europäische Sozialcharta wurde von den Mitgliedstaaten ordnungsgemäß ratifiziert<sup>30)</sup>. In der Bundesrepublik Deutschland steht damit die innerstaatliche Geltung außer Frage, sofern man die Geltung von der Anwendbarkeit löst. In Österreich wurde wegen verfassungsrechtlicher Schwierigkeiten das Ratifikationsverfahren hinausgezögert<sup>31)</sup>, so daß die Europäische Sozialcharta erst am 28. November 1969 in Kraft treten konnte. Der Nationalrat beschloß, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, die Art. 50 Abs. 2 B.-VG. seit der Verfassungsnovelle von 1964<sup>32)</sup> bietet, völkerrechtliche Verträge durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen<sup>33)</sup>. Ob durch diese sogenannte »spezielle Transformation« die innerstaatliche Geltung oder die innerstaatliche Anwendbarkeit ausgeschlossen sein sollte, wird noch zu klären sein.

---

<sup>27)</sup> BGBl. 1951 II, 173.

<sup>28)</sup> BGBl. (Öst.) 1951 Nr. 254 (S. 983).

<sup>29)</sup> Näheres bei Günther Jaenicke, ArchVR Bd. 7 (1958/59), S. 371 (372 f.).

<sup>30)</sup> Für die Bundesrepublik Deutschland: BGBl. 1964 II, 1261.

<sup>31)</sup> Herbert Schambeck, Bild und Recht des Menschen in der Europäischen Sozialcharta, in: Festschrift Hans Schmitz, Bd. 2 (1967), S. 216, weist auf einen entsprechenden Vorbehalt des damaligen Außenministers Kreisky hin.

<sup>32)</sup> Siehe dazu Marianne von Grünigen, ZaöRV Bd. 25 (1965), S. 76 (84 ff.); Ohlinger (Anm. 11), S. 143 ff.

<sup>33)</sup> BGBl. (Öst.) 1969 Nr. 460 (S. 3333).

### III. Die Anwendungsfähigkeit

#### 1. Ausführungsbedürftigkeit als Hindernis der Anwendung

Will eine innerstaatliche Verwaltungsbehörde oder ein innerstaatliches Gericht einen völkerrechtlichen Vertrag anwenden, muß dieser so bestimmt sein, daß sich konkrete Rechtsfolgen daraus herleiten lassen<sup>34)</sup>. Ist der Vertrag zu vage gefaßt, bedarf es erst noch näherer Ausgestaltung auf internationaler oder nationaler Ebene<sup>35)</sup>. Bernhard und Koller kennzeichnen dies mit der Ausführungsbedürftigkeit des Vertrags<sup>36)</sup>. Die Ausführung auf internationaler Ebene geschieht durch Vertragsschluß oder durch die Rechtsetzung internationaler Organisationen. Auf nationaler Ebene liegt die Ausführung in den Händen des staatlichen Normsetzers. Ist eine Rechtsnorm des Völkerrechts hingegen geeignet, Grundlage der Entscheidung eines innerstaatlichen Rechtsanwendungsorgans zu sein, ohne daß eine nähere Ausgestaltung der Norm vorausgehen muß, spricht man von innerstaatlicher oder unmittelbarer Anwendbarkeit<sup>37)</sup>.

Welche Rechtsordnung ist für die Annahme oder Ablehnung der Ausführungsbedürftigkeit maßgeblich? Für Bleckmann kann es nur die nationale Rechtsordnung sein<sup>38)</sup>. Er gelangt zu diesem Ergebnis freilich nur über eine anfechtbare begriffliche Ableitung: Für die innerstaatliche An-

<sup>34)</sup> Ohlinger (Anm. 11), S. 142 f.; ÖstVfGH (Erkenntnis vom 27. 6. 1960), JBl. 1961, S. 352; BVerfG (Beschluß vom 9. 12. 1970) E 29, 348 (360); RG (Urteil vom 29. 3. 1928) RGZ 121, 7 (9).

<sup>35)</sup> Winkler, JBl. 1961, S. 8 (11).

<sup>36)</sup> Rudolf Bernhard, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 32) (1957), S. 25; Koller (Anm. 9), S. 69. Beide beziehen allerdings nur die Ausführung auf nationaler Ebene ein. Die Bestimmung der Zuständigkeit und des Verfahrens erachtet Koller, S. 136 ff., nicht für ausschlaggebend. Der ÖstVfGH hält hingegen Vertragsbestimmungen für ausfuhrungsbedürftig, für deren Anwendung keine Zuständigkeit festgelegt ist (Erkenntnis vom 14. 10. 1961, JBl. 1962, S. 145); kritisiert von Felix Ermacora, JBl. 1962, S. 118 (119); übereinstimmend mit dem ÖstVfGH hingegen Winkler, JBl. 1961, S. 8 (12). Die Lösung kann nicht einheitlich ausfallen. Ergeben sich im Hinblick auf die Zuständigkeit der innerstaatlichen Stellen und das anzuwendende Verfahren keine Probleme, ist die Ausführungsbedürftigkeit zu verneinen.

<sup>37)</sup> Koller, a. a. O., S. 73; Ohlinger (Anm. 11), S. 139. Im angelsächsischen Sprachraum heißt es: *self-executing treaty* (vgl. z. B. Alona E. Evans, BYIL Bd. 30 [1953], S. 178). Der Ausdruck wird häufig im kontinentaleuropäischen Bereich übernommen (vgl. z. B. den Untertitel der in Anm. 9 zit. Schrift von Bleckmann).

<sup>38)</sup> Anwendbarkeit (Anm. 9), S. 125 f.; ebenso Riesenfeld, AJIL Bd. 65 (1971), S. 548 (550).

wendbarkeit seien Prinzipien unterschiedlicher Rechtsnatur und Herkunft entscheidend. Es müsse eine Norm geben, die das Zusammenwirken dieser Prinzipien regle. Diese könne nur eine Norm des Landesrechts sein.

Ob sich aus einer Rechtsnorm eine konkrete Rechtsfolge herleiten läßt, erschließt sich mit Hilfe der Interpretation. Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge folgt den Regeln des Völkerrechts. Dementsprechend ist für die Ausführungsbedürftigkeit in erster Linie das Völkerrecht ausschlaggebend<sup>39)</sup>. Gewiß kann die Interpretation von Staat zu Staat verschieden ausfallen. Mit Ausnahme der Europäischen Gemeinschaften<sup>40)</sup> verfügt die internationale Rechtsgemeinschaft über keine Gerichtsinstanz, die Auslegungsfragen verbindlich für die nationalen Gerichte beantwortet. Wesentlich ist aber, daß sich die Ausführungsbedürftigkeit über die Grenzen des einzelnen Staates hinaus nach gemeinsamen Grundsätzen diskutieren läßt.

Man könnte den Einwand erheben, daß der innere Grund für den Ausschluß der innerstaatlichen Anwendbarkeit unbestimmter Vertragsartikel die Gefahr sei, der Verwaltungsbeamte oder der Richter könne die Grenzen seiner Befugnisse überschreiten und sich zum Gesetzgeber aufschwingen. Die Funktionsteilung unter den Staatsorganen sei aber eine Frage des nationalen Verfassungsrechts<sup>41)</sup>. In der Tat verbirgt sich hinter der innerstaatlichen Anwendbarkeit die Funktionsbegrenzung der Verwaltung und der Gerichte<sup>42)</sup>. Sieht man von der Regierung ab, so sind die Exekutivorgane in jedem Staat nur in begrenztem Maße befugt, Recht zu setzen. Gerichten steht diese Befugnis nur in ganz seltenen Ausnahmefällen — etwa für den Erlaß von Verfahrensordnungen — zu. Diese Gemeinsamkeiten setzen Lehre und Rechtsprechung in den Stand, die innerstaatliche Anwendbarkeit einheitlich vom völkerrechtlichen Vertrag her zu beurteilen<sup>43)</sup>, mögen sich auch aus der jeweiligen Verfassung im einen oder anderen Staat Nuancen ergeben, je nachdem, wie weit der Gestaltungsspielraum des Verwaltungsbeamten oder des Richters gezogen wird<sup>44)</sup>.

<sup>39)</sup> Ebenso Koller (Anm. 9), S. 121.

<sup>40)</sup> Dazu Christian Tomuschat, Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die europäischen Gemeinschaften (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 42) (1964) *passim*; Zuleeg, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, KSE Bd. 9 (1969), S. 341 ff.

<sup>41)</sup> Bleckmann, Anwendbarkeit (Anm. 9), S. 126; vgl. auch S. 310, 313.

<sup>42)</sup> Vgl. Robert Walter, OstJZ 1964, S. 449 (450).

<sup>43)</sup> Bemerkenswerterweise heißt es bei Bleckmann, Anwendbarkeit (Anm. 9), S. 114, daß es sich bei der Anwendbarkeit um »eine Eigenschaft des Vertrags selbst« handle (Hervorhebung im Original).

<sup>44)</sup> In diese Richtung gehen auch Kneucker, JBl. 1968, S. 598 (607); Sørensen (Anm. 25), S. 29.

Noch aus einem anderen Grunde kann die innerstaatliche Anwendbarkeit verschieden bemessen werden: Die jeweilige Art der Anwendung kann ein unterschiedliches Maß an Bestimmtheit bedingen. Als Auslegungsregel läßt sich ein Rechtssatz des Völkerrechts leichter heranziehen als im Sinne eines subjektiven Rechts. Diese unterschiedliche Anwendbarkeit kann sich in ein und demselben Staat ergeben. Sie wird vom Landesrecht her beeinflußt, das mehrere Anwendungsarten kennt. Auch insoweit läßt sich aber eine weitgehende Übereinstimmung feststellen. Dem wird die Formulierung gerecht, daß sich die innerstaatliche Anwendbarkeit in erster Linie nach dem Völkerrecht richtet, aber durch landesrechtliche Regelungen modifiziert werden kann. Die so verstandene innerstaatliche Anwendbarkeit bezieht sich immer nur auf einzelne Vertragsbestandteile, soweit diese selbständige Rechtssätze enthalten<sup>45)</sup>.

Die übliche Terminologie gibt leicht zu Mißverständnissen und Verwechslungen Anlaß. So verwendet Koller den Ausdruck Justitiabilität<sup>46)</sup>, der den Eindruck erweckt, als ob nur der Richter eine Norm des Völkerrechts anwenden dürfte. Auch die Bezeichnung Interpretationsfähigkeit<sup>47)</sup> ist Mißdeutungen ausgesetzt; denn selbst hinlänglich bestimmte Rechtsnormen bedürfen in aller Regel noch der Interpretation, die Ausführungsbedürftigkeit setzt ein größeres Maß an Unbestimmtheit voraus. Der Terminus Anwendungsreife<sup>48)</sup> wäre hingegen eindeutig, er ist aber wenig gebräuchlich. Ich wähle daher den Begriff Anwendungsfähigkeit, der häufiger anzutreffen ist<sup>49)</sup> und ebenfalls keine irreführenden Assoziationen hervorruft. Die Eigenschaft eines Rechtssatzes in einem völkerrechtlichen Vertrag, ohne ausführende Rechtssätze auf internationaler oder nationaler Ebene durch innerstaatliche Verwaltungsbehörden und Gerichte anwendbar zu sein, nenne ich also Anwendungsfähigkeit.

## 2. Die Anwendungsfähigkeit des GATT und der Europäischen Sozialcharta

Im Sinne der angegebenen Begriffsbestimmung sind die Regeln des GATT überwiegend anwendungsfähig. Die Meistbegünstigungsklausel läßt

---

<sup>45)</sup> Übereinstimmend Sørensen, a. a. O., S. 26.

<sup>46)</sup> Koller (Anm. 9), S. 68; ebenso Lerche (Anm. 6), S. 83.

<sup>47)</sup> So Hanskarl Freund, *ÖZöR* Bd. 20 (1970), S. 105 (121). Irreführend auch Koller, S. 72.

<sup>48)</sup> Verwendet von Rudolf (Anm. 26), S. 175. Hermann Mosler, *Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte* (1957), S. 20 Anm. 39, hält offenbar »Anwendungsreife« für gleichbedeutend mit »Anwendungsfähigkeit«.

<sup>49)</sup> Siehe vor allem Bernhardt (Anm. 36), S. 26, auf den häufig verwiesen wird; ferner: Bleckmann, *Anwendbarkeit* (Anm. 9), S. 35.

sich anwenden, ohne daß der Gesetzgeber tätig werden müßte. Auch das Diskriminierungsverbot bedarf keiner gesetzlichen Ergänzung. Die gegenseitigen Zollzugeständnisse sind hingegen erst auszuhandeln. Sobald aber ein konsolidierter Zollsatz in die Liste aufgenommen worden ist, kann der Verwaltungsbeamte oder Richter dem Vertrag entnehmen, daß kein höherer Zoll erhoben werden darf.

Bei der Europäischen Sozialcharta liegen die Dinge anders. Sie enthält zumeist ausführungsbedürftige Artikel. So sind insbesondere die im ersten Teil aufgeführten Ziele bloße Programmsätze<sup>50)</sup>, allenfalls besitzen sie unselbständige juristische Bedeutung als Auslegungsregeln für die übrigen Vertragsbestimmungen. Konkrete Rechtsfolgen lassen sich daraus nicht ableiten. Die Anwendungsfähigkeit fehlt. Die »Rechte« des zweiten Teils erfordern vielfach ergänzende Gesetzgebung, um zu konkreten Rechtsfolgen zu gelangen<sup>51)</sup>. So ist etwa das Recht auf Arbeit gemäß Art. 1 die Verpflichtung zu einer bestimmten Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die erst durch Gesetze verwirklicht werden kann. Die innerstaatliche Anwendbarkeit ist ausgeschlossen.

Aber nicht alle Bestimmungen des Teils II der Charta sind ausführungsbedürftig, wie beispielsweise das Diskriminierungsverbot des Art. 12 Ziff. 4 Buchst. a beweist, der die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragspartner mit den eigenen Staatsangehörigen hinsichtlich der Ansprüche aus der sozialen Sicherheit zur Pflicht macht. Häufig wird auch auf die Art. 6 Ziff. 4, 18 Ziff. 4 der Charta hingewiesen<sup>52)</sup>, in denen das Streikrecht, nach verbreiteter, allerdings nicht unbestrittener Ansicht das Recht zur Aussperrung<sup>53)</sup> sowie die Ausreisefreiheit zum Zwecke der Erwerbstätigkeit niedergelegt sind.

#### IV. Die Anwendungsbefugnis

##### 1. Der Anwendungsvorbehalt im völkerrechtlichen Vertrag

Im GATT und in der Europäischen Sozialcharta finden sich Bestimmungen, die unmittelbarer Anwendung fähig sind. Dennoch erheben sich

<sup>50)</sup> Walter Wiese, JIR Bd. 16 (1973), S. 328 (333).

<sup>51)</sup> Nach van Asbeck (Anm. 17), S. 433, zeichnet sich Teil II nicht gerade durch Präzision aus.

<sup>52)</sup> Bleckmann, CdDE 1967, S. 388 (410); Wiese, JIR Bd. 16. (1973), S. 328 (342).

<sup>53)</sup> Dafür vor allem Hellmut Georg Isele, Die Europäische Sozialcharta (1967), S. 62 ff.; dagegen Wengler (Anm. 6), S. 5 und 7.

Stimmen, die für beide Vertragswerke die innerstaatliche Anwendbarkeit generell ablehnen. Gäbe es nicht eine weitere Spielart der innerstaatlichen Anwendbarkeit, wäre diesen Meinungen der Boden entzogen. Ihre Anhänger berufen sich bei beiden Vertragswerken auf die Verfahren, die zur Durchsetzung der materiellrechtlichen Regeln auf internationaler Ebene eingerichtet worden sind<sup>54</sup>).

Ein völkerrechtlicher Vertrag kann eine bestimmte Art der Durchsetzung zur Pflicht machen, er kann aber auch Verfahren zur Durchsetzung ausschließen. Dies liegt im Rahmen der Vertragsautonomie der völkerrechtlichen Vertragspartner. Der Ausschluß kann im Hinblick auf einzelne Bestandteile des Vertrags geschehen, kann aber auch das gesamte Vertragswerk erfassen.

Durch die innerstaatliche Anwendung wird einem Völkerrechtssatz für den Einzelfall zur Wirksamkeit verholfen. Geschieht dies in zahlreichen Fällen, ist die Durchsetzung wahrscheinlich effektiver gewährleistet als in Verfahren auf internationaler Ebene. Aus diesem Grunde kann man auch die Anwendung durch nationale Verwaltungsbehörden und Gerichte als Verfahren der Durchsetzung bezeichnen. Dementsprechend ist die innerstaatliche Anwendbarkeit ausgeschlossen, wenn der völkerrechtliche Vertrag die Durchsetzung auf internationale Verfahren beschränkt, es sei denn, der Staat läßt von sich aus, also ohne völkerrechtliche Verpflichtung, die innerstaatliche Anwendbarkeit zu. Dieser Ausschluß innerstaatlicher Anwendbarkeit ist von der Frage der nötigen Bestimmtheit zu unterscheiden, was bisher nicht genügend erkannt wurde<sup>55</sup>). Wiederum ist durch Auslegung des Vertrags zu ermitteln, ob das Verfahren der Durchsetzung auf dem Wege innerstaatlicher Anwendung ausgeschaltet sein soll. Als Bezeichnung wähle ich zum Unterschied von der Anwendungsfähigkeit den Begriff des Anwendungsvorbehalts, weil es dem Staat überlassen bleibt, ob er von sich aus die Anwendungsbefugnis für den Vertrag oder einzelne seiner Bestimmungen erteilt.

---

<sup>54</sup>) Für das GATT z. B. EuGH, zit. in Anm. 1, S. 1228; für die Europäische Sozialcharta Wengler, a. a. O., S. 10.

<sup>55</sup>) Koller (Anm. 9) befaßt sich nur unter dem Blickwinkel der Ausführungsbedürftigkeit mit der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge. Bleckmann, Anwendbarkeit (Anm. 9) hält beide Unterarten von Hindernissen für die innerstaatliche Anwendung nicht klar auseinander, deutet aber immerhin die Abgrenzung bereits an (S. 294). Mit erfreulicher Deutlichkeit demgegenüber schon Kneucker, JBl. 1968, S. 598 (607).

## 2. Die Anwendungsbefugnis nach nationalem Recht

Auch wenn der völkerrechtliche Vertrag keinen Anwendungsvorbehalt enthält, kann auch das nationale Recht über die Anwendungsbefugnis befinden. Die österreichische Verfassung kennt in Art. 50 Abs. 2 B.-VG. die Möglichkeit, die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus einem Vertrag »durch Erlassung von Gesetzen« zu erfüllen. Entscheidet sich der Nationalrat für dieses Verfahren der »speziellen Transformation«, entbehrt der völkerrechtliche Vertrag für viele der innerstaatlichen Geltung<sup>56</sup>). Der Gesetzgeber soll aber doch durch den Vertrag gebunden sein, es wird nur die Durchsetzung im Verfahren innerstaatlicher Anwendung ohne Vermittlung des Gesetzgebers untersagt. Der Erfüllungsvorbehalt des Art. 50 Abs. 2 B.-VG. bewirkt daher nicht, daß dem Vertrag die innerstaatliche Geltung fehlt; vielmehr wird die innerstaatliche Anwendbarkeit für Österreich verneint<sup>57</sup>). Selbst wenn die Bestimmungen des Vertrags anwendungsfähig sind und der Vertrag keinen Anwendungsvorbehalt aufweist, hat die Anwendung durch Verwaltung und Gerichte auf Grund der fehlenden Anwendungsbefugnis nach nationalem Verfassungsrecht zu unterbleiben.

Die Umkehrung ist nicht zulässig: Wählt der Nationalrat nicht das Verfahren der »speziellen Transformation«, dann ergibt sich daraus nicht die unmittelbare Anwendbarkeit des Vertrags, auch nicht bis zur gegenteiligen Anordnung des Verfassungsgerichtshofs<sup>58</sup>). Mangelnde Anwendungsfähigkeit und der Anwendungsvorbehalt im völkerrechtlichen Vertrag lassen sich nicht durch die sogenannte »generelle Transformation« überspielen<sup>59</sup>). Allenfalls kann man daraus eine Vermutung für die unmittelbare Anwendbarkeit ableiten<sup>60</sup>).

## 3. Anwendungsvorbehalt im GATT und in der Europäischen Sozialcharta?

Sowohl das GATT als auch die Europäische Sozialcharta verfügen über völkerrechtliche Verfahren der Durchsetzung. Obwohl die Internationale

<sup>56</sup>) Vgl. z. B. Freund, ÖZöR Bd. 20 (1970), S. 105 (118); Hans R. Klecatsky, JBl. 1964, S. 349 (355); weitere Hinweise bei Richard Novak, JBl. 1969, S. 307 (311).

<sup>57</sup>) So auch Kneucker, JBl. 1968, S. 598 (606 Anm. 49); Koller (Anm. 9), S. 132, 135; Novak, JBl. 1969, S. 307 (311), der sich vor allem auf Art. 140 a B.-VG. stützt; Öhlinger (Anm. 11), S. 149 f.

<sup>58</sup>) So aber Zeileisen, ÖZöR Bd. 21 (1971), S. 317 (330).

<sup>59</sup>) Richtig Bleckmann, Anwendbarkeit (Anm. 9), S. 183 Anm. 5; Alfred Verdross/Stephan Verosta/Karl Zemanek, Völkerrecht (5. Aufl. 1964), S. 122; Walter, ÖstJZ 1964, S. 449 (450).

<sup>60</sup>) So Öhlinger (Anm. 11), S. 157.

Handelsorganisation nicht ins Leben gerufen wurde, bauten die Mitgliedstaaten des GATT einen institutionellen Rahmen auf. Eine Vollversammlung, ein Rat der Vertreter der Mitgliedstaaten und ein Sekretariat haben die Aufgabe, die Durchsetzung der materiellrechtlichen Regeln sicherzustellen. Zu diesem Zwecke finden Verhandlungen und Konsultationen statt. Will ein Land von den gewährten Zugeständnissen abweichen, können die anderen Vertragspartner ihrerseits mit der Aufhebung von Zugeständnissen antworten. In bestimmten Fällen dürfen die Vertragsvorschriften außer acht gelassen werden, die Vollversammlung erteilt dazu die Ermächtigungen, die sogenannten *waivers*. Nach der Schutzklausel des Art. XIX ist unter den angegebenen Voraussetzungen auch autonomes Handeln erlaubt. Die Vertragsschöpfer rechneten also von vornherein nicht damit, daß die erreichte Liberalisierung unwiderruflich wäre. Eine starre Festlegung auf bestimmte Regeln ist also nicht bezweckt, wohl in der richtigen Erkenntnis, daß sich diese Forderung doch nicht verwirklichen ließe.

Wollte man mit Hilfe der innerstaatlichen Rechtsanwendungsorgane doch eine Festlegung erzwingen, bestünde die Gefahr, daß viele Staaten von ihrem Kündigungsrecht Gebrauch machen, weil sich die Regierungen als politische Lenkungsorgane ihrer Staaten die Entscheidung vorzubehalten wünschen, aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen eine erreichte Öffnung der Grenzen wieder zu schließen und den Abbau von Handelshemmnissen rückgängig zu machen. Zudem wäre die Verhandlungsposition einer Regierung entscheidend geschwächt, wenn der betreffende Staat nicht mit der Aufhebung von Erleichterungen drohen kann, auch wenn dafür noch kein *wavier* vorliegt. Schließlich wäre sehr rasch eine unterschiedliche Situation der Mitgliedstaaten zu verzeichnen, je nachdem, wie bereit die Verwaltungsbehörden, vor allem aber die Gerichte sind, den Regeln des GATT Nachdruck zu verleihen. Das geschmeidige und elastische Verfahren auf internationaler Ebene wäre nicht mehr funktionsfähig<sup>61</sup>). Daher hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften den materiellrechtlichen Regeln des GATT zu Recht die unmittelbare Anwendbarkeit abgesprochen, auch wenn dies nicht aus einer ausdrücklichen Bestimmung des Vertrags hervorgeht. Die Schöpfer des GATT haben nach dem Gesamtzusammenhang einen Anwendungsvorbehalt für den innerstaatlichen Bereich im Vertrag zum Ausdruck gebracht. Nach Teil IV der Europäischen Sozialcharta wurde ebenfalls ein internationales Verfahren eingerichtet. Grundlage ist ein Be-

---

<sup>61</sup>) Der EuGH, zit. in Anm. 1, S. 1228, betont die »Geschmeidigkeit« der Regeln des GATT.

richtssystem. Die Vertragsparteien übersenden dem Generalsekretariat des Europarats Berichte über die Anwendung des Teils II der Charta. Die Berichte unterliegen der Prüfung durch einen Sachverständigenausschuß, der seine Ergebnisse einem Unterausschuß des Regierungssozialausschusses des Europarats zur Prüfung vorlegt. Der Unterausschuß berät über die nationalen Berichte und über die Prüfungsergebnisse. Die Beratende Versammlung gibt eine Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen des Sachverständigenausschusses ab. Das Ministerkomitee kann auf der Grundlage dieser Prüfungen an jede Vertragspartei alle notwendigen Empfehlungen richten.

Dieses Verfahren verspricht keine große Durchschlagskraft<sup>62)</sup>. Die betroffenen Einzelpersonen können auf internationaler Ebene nicht auf die Einhaltung ihrer Rechte dringen. Die Empfehlungen des Ministerkomitees sind unverbindlich. Es ist nicht bekannt geworden, daß ein Staat sich zu innerstaatlicher Sozialgesetzgebung genötigt fühlte, nur weil die Europäische Sozialcharta dies vorschreibt. Im allgemeinen geben politische Kräfte im Lande den Anstoß zu sozialer Gesetzgebung. Hat eine solche Initiative Erfolg, wird sie sicher im Bericht gebührend hervorgehoben, der Verdienst ist aber nicht der Sozialcharta zuzuschreiben.

Die Zurückhaltung bei der Durchsetzung läßt sich im Unterschied zum GATT nicht mit der Notwendigkeit elastischer Verhandlungsführung rechtfertigen. Soziale Grundrechte beruhen nicht auf Gegenseitigkeit, wie Art. 20 der Charta bestätigt. Die Signatarstaaten können eine Auswahl treffen, welche Vertragsbestimmungen sie für sich als bindend ansehen. Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten können auf diese Weise völlig unterschiedlich sein, so daß nicht einmal ein gemeinsames Minimum verbleiben muß<sup>63)</sup>. Allenfalls bei den Rechten aus der Sozialversicherung könnte man die Anerkennung von der Gegenseitigkeit abhängig machen. Praktisch wäre das aber doch eine sehr einseitige Angelegenheit. Das Zuwanderungsland hätte eine starke, das Abwanderungsland eine schwache Stellung inne. Im übrigen könnte ein Land getrost einen höheren Stand der Sicherung sozialer Grundrechte aufbauen, ohne daß seine internationale Verhandlungsposition aufgeweicht würde.

In der Erläuterung zu Teil III im Anhang heißt es jedoch ausdrücklich, daß die Durchführung ausschließlich der in Teil IV vorgesehenen Über-

---

<sup>62)</sup> Ebenso Wiese, JIR Bd. 16 (1973), S. 328 (339). Vgl. auch Theodor Tomandl, Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht, *Recht und Staat*, H. 337/338 (1967), S. 19, der die schwache Art der Durchsetzung für gewollt erklärt. Die Realisierung des von der Charta festgelegten Programms sei eher politischen als rechtlichen Kontrollen zugänglich.

<sup>63)</sup> Siehe Wiese, JIR Bd. 16 (1973), S. 328 (335 f.).

wachung unterliegt. Bisweilen wird eingewandt, daß sich die Erläuterung nicht auf Teil II beziehe<sup>64</sup>). Da aber in Art. 20, der allein Teil III bildet, die Verpflichtung niedergelegt ist, von den Artikeln des Teils II eine Mindestzahl für sich als bindend anzuerkennen, betrifft die Erläuterung zu Teil III in Wahrheit die Rechte des Teils II. Wenn man — wie *Bleckmann* — sich darauf zurückziehen will, daß die Erläuterung für andere internationale Verfahren gelte<sup>65</sup>), verkennt man die Bedeutung der innerstaatlichen Anwendung für die effektive Durchsetzung. Nicht von ungefähr sprechen manche Autoren von der »Kontrolle« durch den nationalen Richter<sup>66</sup>). Wie die Entstehungsgeschichte der Erläuterung zu Teil III erkennen läßt, sollte gerade diese Kontrolle vermieden werden<sup>67</sup>). Die innerstaatliche Anwendung fällt somit grundsätzlich unter die Ausschlußwirkung der Erläuterung zu Teil III im Anhang. Als vorläufiges Ergebnis ist festzuhalten, daß die Europäische Sozialcharta einen Anwendungsvorbehalt für den innerstaatlichen Bereich ausspricht.

Dem ließe sich freilich entgegensetzen, daß die einzelnen Bestimmungen des Teils II, auf den Art. 20 der Charta verweist, vielfach ausdrücklich Rechte formulieren. Das erfordert eine Stellungnahme zu der Frage, welche Rolle subjektive Rechte und Pflichten bei der innerstaatlichen Anwendbarkeit spielen.

#### *V. Die Entstehung subjektiver Rechte und Pflichten*

##### 1. Das Verhältnis zur innerstaatlichen Anwendbarkeit

Es ist zwar richtig, daß sich objektive Rechtssätze anwenden lassen, ohne daß es einer subjektiven Berechtigung oder Verpflichtung bedürfte<sup>68</sup>). Rechte und Pflichten Einzelner, die von den innerstaatlichen Verwaltungsbehörden und Gerichten zu beachten sind, setzen jedoch die innerstaatliche Anwendbarkeit in dem Sinne voraus, daß der zugrunde liegende Rechtssatz genügend bestimmt sein muß<sup>69</sup>). Wenn nur auf internationaler Ebene Verfahren zur Durchsetzung bestehen, können im innerstaatlichen Bereich Individuen nicht eingeschaltet werden. Subjektive Rechte und Pflichten setzen

---

<sup>64</sup>) *Ramm*, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, S. 27 (30).

<sup>65</sup>) CdDE 1967, S. 388 (406). *Wengler* (Anm. 6), S. 64 Anm. 94 a, geht mit nicht überzeugender Begründung der Auseinandersetzung mit den Argumenten *Bleckmanns* aus dem Wege.

<sup>66</sup>) *Van Asbeck* (Anm. 17), S. 438; *Khol*, JBl. 1965, S. 75 (80).

<sup>67</sup>) BR-Drucksache 92/64, S. 27; vgl. auch *Wengler* (Anm. 6), S. 63.

<sup>68</sup>) *Koller* (Anm. 9), S. 80.

<sup>69</sup>) Ebenso *Bleckmann*, Anwendbarkeit (Anm. 9), S. 102.

also die innerstaatliche Anwendbarkeit auch in dem Sinne voraus, daß der Vertrag die innerstaatliche Anwendung nicht ausschließt<sup>70)</sup>. Stehen diese Hindernisse nicht entgegen, können sich bei entsprechender Fassung des Vertrags Einzelpersonen vor innerstaatlichen Gerichten auf völkerrechtliche Vertragsbestimmungen berufen, wie der Ständige Internationale Gerichtshof im *Rechtsgutachten über das Beamtenabkommen zwischen Polen und der Freien Stadt Danzig* entschieden hat<sup>71)</sup>. Subjektive Rechte und Pflichten sind also die stärkste Form innerstaatlicher Anwendbarkeit. Da sie aber nicht die einzige Erscheinungsform darstellen, sind sie von der innerstaatlichen Anwendbarkeit zu unterscheiden<sup>72)</sup>. Subjektive Rechte lassen es für Individuen aussichtsreich erscheinen, einen Rechtsstreit anzufangen, in dem sie sich auf Rechtssätze des Völkervertragsrechts stützen können, oder aber Einwendungen zu erheben, die sich auf völkerrechtliche Verträge gründen.

## 2. Subjektive Rechte aus der Europäischen Sozialcharta?

Für die Europäische Sozialcharta ergibt sich die Frage, ob die Formulierung als Rechte, die auf innerstaatliche Anwendbarkeit hindeutet, oder die Ausschließlichkeit des im Vertrag vorgesehenen Verfahrens, die einen Anwendungsvorbehalt anzeigt, stärker wiegt. Aufschlußreich dafür ist, daß selbst im Teil I von Rechten die Rede ist, obwohl sich die Vertragspartner insofern gar nicht gebunden fühlen, weil Teil I als Absichtserklärung gestaltet ist. Die »Rechte« des Teils II unterliegen hingegen der Bindung, soweit die Erklärung des Signatarstaats gemäß Art. 20 der Charta reicht. Die meisten »Rechte« sind jedoch ausführungsbefähigt, so daß schon deswegen der Charakter eines echten Rechts fehlt. Daher kann die Bezeichnung als »Rechte« insgesamt nicht stärker wiegen als die Ausschlußklausel der Erläuterung zu Teil III im Anhang.

Für zwei Rechte, nämlich das Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber auf kollektive Maßnahmen einschließlich des Streikrechts im Falle von Interessenkonflikten und das Recht der Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedstaats, das Land zu verlassen, um im Hoheitsgebiet anderer

<sup>70)</sup> Unklar Bleckmann, *ibid.*

<sup>71)</sup> StIGH, Gutachten vom 3. 3. 1928, Rec. des Avis, Sér. B, Nr. 15, S. 17 f.

<sup>72)</sup> Bleckmann, Anwendbarkeit, S. 103; Kneucker, JBl. 1968, S. 598 (607). Innerstaatliche Anwendbarkeit und subjektive Rechte bzw. Pflichten werden aber häufig in eins gesetzt; so z. B. von Winkler, JBl. 1961, S. 8; BFH (Urteile vom 25. 2. 1959, 26. 7. 1961 und 29. 4. 1969), zit. in Anm. 4; FG Hamburg und FG München, ebenfalls zit. in Anm. 4

Vertragsparteien eine Erwerbstätigkeit auszuüben, heißt es in Art. 6 Ziff. 4 bzw. 18 Ziff. 4 ausdrücklich, daß die Vertragspartner diese Rechte anerkennen. Die Formulierung steht in deutlichem Gegensatz zu den anderen Absätzen, die lediglich Verpflichtungen der Vertragsparteien aufstellen. Eine Anerkennung von Rechten ist sonst nirgendwo in der Charta zu finden. Daraus schließt man, daß die beiden anerkannten Rechte nicht mit den zwischenstaatlichen Verpflichtungen gleichgesetzt werden könnten, für die im Anhang die Ausschlußklausel geschaffen worden sei<sup>73</sup>). In der Tat heben die genannten Bestimmungen die dort verankerten Rechte durch die Anerkennung besonders hervor. Dies bringt zum Ausdruck, daß die Rechte als vorgegeben betrachtet werden. Es läßt sich daher durchaus vertreten, daß insoweit die Erläuterung zu Teil III im Anhang nicht zum Zuge kommt<sup>74</sup>), der Anwendungsvorbehalt für den innerstaatlichen Bereich also ausnahmsweise entfällt<sup>75</sup>).

Während demnach in der Bundesrepublik Deutschland Art. 6 Ziff. 4 und 18 Ziff. 4 der Charta unmittelbar anwendbar sind, bleibt in Österreich das Anwendungshindernis des Erfordernisses »spezieller Transformation« bestehen. In Österreich ist für kein soziales Grundrecht der Charta die Anwendungsbefugnis gewährt. Soweit der völkerrechtliche Vertrag der innerstaatlichen Anwendung nicht entgegensteht, verweigert der Nationalrat die staatsrechtliche Anwendungsbefugnis. Durch den Erfüllungsvorbehalt hat Österreich die sozialen Grundrechte in der schwächsten der rechtlich möglichen Formen innerstaatlich verbindlich gemacht<sup>76</sup>).

## VI. Würdigung

Namentlich in Österreich hat man begrüßt, daß mit Hilfe des Konzepts der unmittelbaren Anwendbarkeit das Eindringen einer unüberschaubaren

<sup>73</sup>) Van Asbeck (Anm. 17), S. 439 f.; Wolfgang Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, Juristische Studien, hrsg. von Mitgliedern des Fachbereiches Rechtswissenschaft der Universität Tübingen, Bd. 17 (1970), S. 180; Wiese, JIR Bd. 16 (1973), S. 328 (342).

<sup>74</sup>) Zur sachlichen Auswirkung dieser Lehrmeinung: Günter Promberger, Arbeitskampf und Einzelarbeitsvertrag (1967), S. 12; Ramm, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, S. 26; Alfred Söllner, Arbeitsrecht (2. Aufl. 1971), S. 73.

<sup>75</sup>) Zu übereinstimmendem Ergebnis gelangen: Isele (Anm. 53), S. 68 f.; Promberger, a. a. O., S. 12 f.; Ramm, AuR 1967, S. 97 (98); Söllner, a. a. O., S. 78. Schambeck, Grundrechte und Sozialordnung (1969), S. 98, bejaht die Anwendungsbefugnis für Art. 6 Ziff. 4 der Charta, nennt jedoch Art. 18 Ziff. 4 nicht.

<sup>76</sup>) Novak auf der Sitzung der Kärntner Juristischen Gesellschaft am 18. 12. 1972 in seinem Referat über »Das Problem der sozialen Grundrechte«; siehe den Bericht von Gerhard Anderluh, JBl. 1973, S. 363.

Rechtssmasse aus dem Völkerrecht in den innerstaatlichen Bereich abgedämmt werden könne<sup>77</sup>). Es ist zuzugeben, daß eine Flut völkerrechtlicher Rechtsakte die Rechtssicherheit zu beeinträchtigen vermag. Andererseits drohen viele völkerrechtliche Abmachungen zur Bedeutungslosigkeit herabzusinken, wenn die innerstaatliche Anwendung nicht gewährleistet ist. In einer Zeit zunehmender internationaler Verflechtungen und Abhängigkeiten wäre es von Übel, wenn die übergreifende Rechtsordnung des Völkerrechts keine einheitliche Regelung verbürgen könnte. Der einzig gangbare Ausweg ist es, bei jeder einzelnen Bestimmung eines völkerrechtlichen Vertrags genau zu prüfen, aus welchem Grunde seiner innerstaatlichen Anwendung Hindernisse im Wege stehen. Dabei sind die Anwendungsvoraussetzungen möglichst aufzugliedern, um alle maßgeblichen Gesichtspunkte zu erfassen<sup>78</sup>). Der hier entwickelte Begriffsapparat soll diesem Zwecke dienen.

Soweit die Bestimmungen des GATT und der Europäischen Sozialcharta der Anwendungsfähigkeit entbehren, ist es leicht einzusehen, daß den innerstaatlichen Verwaltungsbehörden und Gerichten von ihrer begrenzten Funktion her die Anwendung verwehrt sein soll. Der völkerrechtliche Anwendungsvorbehalt kann — wie beim GATT — nützlich sein, um den Erfolg internationaler Verhandlungen nicht zu gefährden, er kann sich aber auch als Instrument erweisen, um den politischen Lenkungsorganen des Staates aus aner kennenswerten oder nicht aner kennenswerten Gründen die Entscheidung über die Durchsetzung des Vertragsinhalts zu überlassen. Deutlich schimmert hier das Staatswillensdogma durch, das mancher schon in die Rumpelkammer verbannen zu können glaubte<sup>79</sup>). So haben die Vertragspartner der Europäischen Sozialcharta gemeint, mit Ausnahme der Rechte nach Art. 6 Ziff. 4 und 18 Ziff. 4 dem Vertragswerk völkerrechtlich die Anwendbarkeit für den innerstaatlichen Bereich verweigern zu müssen, Österreich hat sogar noch den beiden Ausnahmen kraft nationalen Rechts die Anwendungsbefugnis abgesprochen. Dieses Vorgehen nährt den Verdacht, mit der Europäischen Sozialcharta eine bloße Propagandawirkung bezweckt zu haben. Dem Programmcharakter vieler sozialer Grundrechte hätte man allein mit dem Konzept der Anwendungsfähigkeit gerecht werden können.

---

<sup>77</sup>) Öhlinger (Anm. 11), S. 135 f. Klecatsky, JBl. 1964, S. 349 (355), befürchtet bei genereller Transformation eine »unorganische« Erzeugung von Normen; Walter, OstJZ 1964, S. 449 (451), betrachtet die generelle Transformation als Gefahr für jede entwickelte Rechtskultur.

<sup>78</sup>) Vorbildlich schon Mosler, RdC 1957 I, S. 619 (651 ff.).

<sup>79</sup>) Vgl. Wagner, Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften, KSE Bd. 5 (1965), S. 50.

So bleibt nur zu wünschen, daß der Gesetzgeber in den Mitgliedstaaten im Interesse einer möglichst großen Effektivität sozialer Grundrechte seiner Verantwortung in stärkerem Maße als bisher bewußt wird.

Geschieht dies nicht, verspricht auf dem Gebiete der sozialen Grundrechte nur der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eine größere Wirksamkeit, weil er keine der Erläuterung zu Teil III der Europäischen Sozialcharta entsprechende Klausel kennt<sup>80)</sup>. Bislang haben allerdings noch nicht genügend Staaten den Pakt ratifiziert oder ihre Beitrittserklärung abgegeben.

### *Zusammenfassung*

1. Sowohl beim GATT als auch bei der Europäischen Sozialcharta stellt die Auffassung, das Vertragswerk sei innerstaatlich nicht anwendbar, eine wesentliche Beeinträchtigung der Durchsetzungsmöglichkeiten dar.

2. Die innerstaatliche Geltung, die auf eine staatliche Geltungsanordnung (Transformation, Adoption oder Vollzugsbefehl) zurückzuführen ist, bildet eine unabdingbare Voraussetzung innerstaatlicher Anwendbarkeit.

3. Die innerstaatliche Anwendbarkeit betrifft die Anwendung eines Rechtssatzes des Völkerrechts durch innerstaatliche Verwaltungsbehörden und Gerichte.

4. Ein Rechtssatz eines völkerrechtlichen Vertrags ist dann nicht innerstaatlich anwendbar, wenn er ausführungsbefähigt in dem Sinne ist, daß entweder auf internationaler oder auf nationaler Ebene noch Recht gesetzt werden muß, um die für eine Anwendung im Einzelfalle nötige Bestimmtheit zu erzielen. Diese Art der innerstaatlichen Anwendbarkeit hängt in erster Linie vom Völkerrecht ab, kann aber durch das nationale Recht modifiziert werden. Sie soll Anwendungsfähigkeit genannt werden.

5. Ein Rechtssatz eines völkerrechtlichen Vertrags ist weiterhin dann nicht innerstaatlich anwendbar, wenn die Durchsetzung im Verfahren vor innerstaatlichen Rechtsanwendungsorganen ausgeschlossen worden ist, es sei denn, der Staat läßt von sich aus die innerstaatliche Anwendung zu. Der Ausschluß der Anwendung im völkerrechtlichen Vertrag soll Anwendungsvorbehalt heißen. Macht der Staat von seinem Recht keinen Gebrauch, fehlt den innerstaatlichen Verwaltungsbehörden und Gerichten die Anwendungsbefugnis für diesen Vertrag. Der Anwendungsvorbehalt kann ausdrücklich ausgesprochen werden oder sich stillschweigend aus dem Gesamtzusammenhang des Vertrags ergeben.

---

<sup>80)</sup> Dazu Z u l e e g, *Recht der Arbeit* 1974, S. 321.

6. Das nationale Recht kann die Anwendungsbefugnis für einen völkerrechtlichen Vertrag verweigern. Ein Beispiel dafür ist der Erfüllungsvorbehalt nach Art. 50 Abs. 2 B.-VG. in Österreich.

7. GATT und Europäische Sozialcharta enthalten Rechtssätze, die ausführungsbefähigt sind, und andere, die ohne ergänzende Rechtsetzung der Anwendung fähig sind.

8. Beide Vertragswerke schließen generell die innerstaatliche Anwendbarkeit aus und beschränken die Durchsetzung allein auf völkerrechtliche Verfahren. Eine Ausnahme gilt nur für die »anerkannten Rechte« aus Art. 6 Ziff. 4 und 18 Ziff. 4 der Europäischen Sozialcharta. Ihre innerstaatliche Anwendbarkeit ist in Österreich kraft nationalen Verfassungsrechts durch den Erfüllungsvorbehalt bei der Zustimmung des Nationalrats zum Beitritt den Verwaltungsbehörden und Gerichten verwehrt.

### Summary

## Domestic Applicability of Treaties Demonstrated on GATT and the European Social Charter

The theory excluding applicability of GATT and of the European Social Charter in the domestic sphere, impairs essentially the realization of the treaty rules.

Domestic effectiveness based on a national order (transformation, adoption) is an indispensable precondition of applicability of a treaty in the domestic sphere.

Domestic applicability concerns the application of a treaty rule by municipal administrative authorities and courts.

A treaty rule is not applicable in the domestic sphere when being executory in the sense that international or national legislation is necessary in order to reach the exactitude which is required for the application in a concrete case. This sort of domestic applicability depends mainly on international law, but can be modified by national law. In English language, qualification of a treaty for application in the domestic sphere is called self-executing.

A treaty is furthermore not applicable in the domestic sphere when execution by application in cases pending before municipal administrative authorities or courts is excluded, unless the State allows application. The exclusion of applicability in the treaty itself shall be called proviso of domestic application. The treaty may expressly or implicitly contain such a proviso. National law may exclude the authorization of domestic application. An example is to be found in the implementation clause of art. 50 para. 2 of the Federal Constitutional Law in Austria.

GATT and the European Social Charter are composed of executory and of self-executing rules. Both treaties deny generally the application in the domestic sphere and restrict execution to international proceedings. An exception is to be made for the "recognised rights" of art. 6 no. 4 and 18 no. 4 of the European Social Charter. In Austria, their application by municipal administrative authorities and courts is excluded by constitutional law because the National Council has consented to the Charter under the implementation clause.

Manfred Zulẽg